

УДК 340.143:342.534+321.011.5(477)

Кузьменко В. Б., КНУКіМ

ПРАВО НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ НА ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ СВОЇХ ВИБОРЦІВ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто проблемні питання реалізації народними депутатами України права на захист інтересів своїх виборців. Обґрунтовано, що звернення до органів державної влади (у тому числі й судових органів та установ) з приводу захисту законних прав та інтересів виборців є не лише правом народних депутатів, але і їх обов'язком.

На сьогодні в Україні здійснюється масштабне реформування усіх сфер життя суспільства. Природньо, що активними учасниками цього процесу є, насамперед, народні депутати України – повноважні представники народу України у Верховній Раді України, що покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та

контрольної функції українського парламенту. Зважаючи на це, наукове осмислення системи комунікації парламенту та суспільства, зокрема й проблем реалізації права народних депутатів України на представництво та захист інтересів своїх виборців, набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані із реалізацією народними депутатами України своїх прав та повноважень, досліджували багато провідних вітчизняних науковців, зокрема, Авер'янов В.Б., Барабаш Ю.Г., Ганжуров Ю.С., Ківалов С.В., Козюбра М.І., Копиленко О.Л., Марцеляк О.В., Сліденко І.Д., Шаповал В.М. та ін. Водночас проблеми реалізації народними депутатами України права на захист інтересів своїх виборців розглядалися ними побіжно, що зумовлює необхідність їх системного вивчення.

Постановка завдання. Враховуючи вищезазначене, метою статті є системне осмислення проблем реалізації народними депутатами України права на захист інтересів своїх виборців.

Виклад основного матеріалу. Право на доступ до правосуддя належить до основоположних прав людини та громадянина, яке закріплено як у ратифікованих Україною міжнародно-правових актах (ст.8 та ст.10 Загальної декларації прав людини, ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ін.), так і в Конституції та законодавстві України. Зокрема, у ст.55 Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Водночас кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб. Крім того, у ст.8 Конституції України зазначено, що норми Конституції України є нормами прямої дії, а звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [1].

Наведені конституційні положення набули розвитку і деталізації в законодавстві про судоустрій, процесуальних законах та інших нормативних актах. Так, у ст.6 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або

інтереси. А у випадках, установлених законом, до суду можуть звертатися також органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб [2].

Водночас у п.2 Постанови №7 від 30.05.1997 Пленуму Верховного Суду України «Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина» вказано, що враховуючи, що згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, суди не вправі з часу введення Конституції в дію відмовляти фізичним чи юридичним особам у прийнятті до судового розгляду заяв і звернень. Суди не вправі відмовити у судовому захисті прав та свобод людини і громадянина, у прийнятті скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб з підстав, не передбачених Конституцією чи законом. При цьому слід мати на увазі, що коло прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією, не є вичерпним [3].

Разом з тим, повноважними представниками народу України є народні депутати України, які покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, дбати про благо України і добробут Українського народу, брати активну участь у здійсненні законодавчої, установчої та контрольної функцій Верховної Ради України. У своїй діяльності народні депутати України керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, а також своєю совістю [4, С.77].

Правовий статус народного депутата України визначається Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата України», Законом України «Про вибори народних депутатів України» та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до п.1 ст.1 Закону України «Про статус народного депутата України», народний депутат України (далі – народний депутат) є обраний відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представник Українського народу у Верховній Раді України і уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України [5].

Водночас у Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року №11-рп/98 зазначено, що народний депутат України одержує депутатський мандат від виборців, з якими він як їх представник підтримує зв'язок. За допомогою механізму цього

представництва громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами і здійснюють народне волевиявлення. Народний депутат України є повноважним представником українського народу у Верховній Раді України, відповідальним перед ним і покликаний виражати й захищати його інтереси. Виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників впливає із змісту присяги, яку він склав перед Верховною Радою України [6].

Крім того, в абз.2 ч.1 ст.7 Закону України «Про статус народного депутата України» зазначено, що народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями своїх округів. Народні депутати, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону [5].

Водночас у ч.2 цієї ж статті вказано, що народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації [5].

Також у п.1 ч.1. ст.24 Закону України «Про статус народного депутата України» зазначено, що народний депутат зобов'язаний дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави [5].

Крім того, у ч.5 ст.17 Закону України «Про статус народного депутата України» зазначено, що народний депутат як представник державної влади у разі порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення. У разі порушення законності народний депутат може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у відповідній галузі [5].

Враховуючи те, що згідно ст.6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1], то звернення до органів державної влади (у тому числі й судових органів та установ) з приводу захисту законних прав та інтересів виборців є не лише правом народного депутата, але і його обов'язком.

Слід зазначити, що Конституційний Суд України у своєму рішенні від 01 квітня 2008 року у справі №1-8/2008 роз'яснив, що поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та протидій, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади [7]. Водночас принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України) [1].

Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі [7].

Отже, зважаючи на те, що закріплене у Конституції та законодавстві України право і навіть обов'язок народного депутата захищати права, свободи та інтереси громадян України (у тому числі й своїх виборців) не може обмежуватися лише захистом в органах виконавчої влади, то народний депутат, на наш погляд, володіє водночас гарантованим правом на звернення за захистом інтересів своїх виборців до суду, який згідно Конституції України також вважається органом державної влади в Україні.

Адже згідно ст.64 Конституції України конституційні права і свободи, у тому числі й право людини і громадянина на звернення до суду, не може бути обмежене, крім випадків, передбачених

Конституцією України. Крім того, згідно припису частини другої статті 8 Конституції України усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [1].

Разом з тим, Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 19 травня 1999 року №4-рп/99 та від 11 квітня 2000 року №4-рп/2000, з огляду на гарантовану Конституцією і законами України незалежність і недоторканність суддів, а також заборону впливу на суддів у будь-який спосіб (частини перша і друга статті 126 Конституції України), зазначив, що право народного депутата України на запит не поширюється на питання, пов'язані із здійсненням правосуддя у конкретних справах.

В обґрунтування свого рішення Конституційний Суд України зазначив що положення преамбули Закону України «Про статус народного депутата України» про те, що народні депутати України є повноважними представниками народу у Верховній Раді України і покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, не може бути визнано юридично коректним для обґрунтування можливості втручання народного депутата України у здійснення судами правосуддя, зокрема, у розгляд конкретних судових справ [8].

Водночас саме право народного депутата України звертатися до посадових осіб всіх державних органів та органів об'єднань громадян, керівників підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування з питань, які виникають у виборчому окрузі, що закріплене у статті 19 Закону України «Про статус народного депутата України», Конституційним Судом України не піддавалося сумніву [8].

Враховуючи вищезазначене, народні депутати України як повноважні представники народу у Верховній Раді України, мають, на нашу думку, гарантоване чинним законодавством право на звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів своїх виборців.

Разом з тим, практика звернень народних депутатів за захистом інтересів громадян України (зокрема, своїх виборців) до українських судів є іншою. Українські суди, як правило, визнають народних депутатів у таких справах неналежними позивачами, особисті права яких не було порушено, тобто, відмовляють їм у правосудді виключно на формальній підставі, навіть не розглядаючи справу по суті.

Показовою, зокрема, є адміністративна справа №826/6307/15 за позовом народного депутата України Гаврилюка Михайла Віталійовича до Державної фіскальної служби України та Міністерства освіти і науки України про визнання незаконними дій та зобов'язання вчинити дії.

Слід наголосити, що позивач – Гаврилюк М.В. є народним депутатом України, обраним по одномандатному виборчому округу № 95, в якому працюють та проживають його виборці – представники трудового колективу Національного університету державної податкової служби України, що офіційно звернулися до нього за захистом своїх прав та інтересів. Зокрема у своєму зверненні до народного депутата виборці скаржилися, що у порушення вимог ст.42 Закону України «Про вищу освіту», яка гарантує право науково-педагогічних працівників обирати керівника вищого навчального закладу, ДФС України безпідставно вже тричі скасовувала вибори ректора. Більше того, ДФС України протиправно вже призначила на вакантну виборну посаду керівника університету особу, яка до того ж не пройшла люстраційну перевірку.

Здійснюючи свої повноваження, народний депутат України Гаврилюк М.В. спочатку офіційно звернувся до Прем'єр-міністра України, за дорученням якого було проведено відповідну перевірку щодо дотримання законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та інших нормативно-правових актів з питань державної служби в Державній фіскальній службі України. Однак порушень прав науково-педагогічних працівників університету перевіркою «виявлено не було».

Зважаючи на очевидну протиправність вищезазначених рішень ДФС України та вичерпавши усі можливості щодо захисту прав своїх виборців в органах виконавчої влади, Гаврилюк М.В. був змушений звернутися до Окружного адміністративного суду м. Києва із відповідним адміністративним позовом.

Варто зазначити, що Гаврилюк М.В. водночас звертався до суду і за захистом своїх особистих прав. Адже безпідставними «відтермінуваннями» виборів ректора Національного університету ДПС України створювалися перешкоди у діяльності народного депутата України. Так, позивач був змушений щонайменше тричі скасовувати свої заздалегідь погоджені плани та корегувати графік своєї діяльності як народного депутата України у зв'язку із безпідставними скасуваннями виборів ректора (за кілька годин

до їх початку). Крім того, незаконне позбавлення права трудового колективу на обрання керівника вищого навчального закладу, а також масові звільнення співробітників, які розпочав протиправно призначений ДФС України новий керівник університету, призвело до соціальної напруги в трудовому колективі, що розташований в одномандатному виборчому окрузі №95, по якому обирався позивач. Все це зумовило зростання чисельності скарг представників трудового колективу на адресу як органів виконавчої влади, так і їх представника у Верховній Раді України Гаврилюка М.В.

Однак, розглянувши зазначену адміністративну справу по суті Окружний адміністративний суд м. Києва постановив: «У задоволенні адміністративного позову відмовити повністю» [9].

Своє рішення суд обґрунтував тим, що «Під час розгляду даної справи судом не було встановлено порушення прав та інтересів позивача, оскільки позивач не довів суду факту такого порушення, тому підстав для задоволення позову суд не вбачає» [9].

Більше того, Окружний адміністративний суд міста Києва у складі головуючого судді Мазур А.С. та суддів Кротюка О.В. і Літвінової А.В. наголосили, що в Україні «Звернення до суду є способом захисту порушених суб'єктивних прав, а не способом відновлення законності та правопорядку у публічних правовідносинах» [9].

Таким чином, народні депутати, як і всі громадяни України, фактично позбавлені права залучатися за допомогою суду до відновлення законності та правопорядку в державі, зокрема у публічних правовідносинах, навіть не зважаючи на те, що сама публічна влада, утримується за рахунок податків цих громадян.

Разом з тим, вказаним судовим рішенням, яке набуло законної сили, право та обов'язок народних депутатів щодо захисту прав і свобод громадян України, по суті, стали обмежені лише правом на їх звернення до органів виконавчої влади. Водночас, у випадку ігнорування органами виконавчої влади законних вимог народного депутата, оскаржити їх дії у судовому порядку буде практично не можливо, оскільки для вітчизняного суду він захищатиме вже не власні суб'єктивні права.

Вищенаведена практика потребує, на наш погляд, невідкладного вирішення. Вважаємо, що до відповідних законодавчих актів України слід внести зміни, які дозволять представникам Українського народу у Верховній Раді України повноцінно за-

хищати права та інтереси своїх виборців як за допомогою запитів та звернень до органів виконавчої влади, так і можливості безпосереднього оскарження ними (в інтересах громадян України) порушень законодавства у судовому порядку, долучаючись у такий спосіб до відновлення законності та правопорядку в державі.

Бібліографічний список:

1. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Постанова Пленуму Верховного Суду України №7 від 30 травня 1997 року «Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-97>.
4. Депутат в українському парламенті (науково-практичний посібник) / [В. О. Зайчук, О.Л. Копиленко, Ю.В. Ясенчук та ін.]. – К. : Парламентське видавництво, 2013. – 260 с.
5. Закон України «Про статус народного депутата України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) від 07 липня 1998 року Справа №11-рп/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98>.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради) від 01 квітня 2008 року Справа №4-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України) від 19 травня 1999 року Справа №4-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-99>.

9. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 15 липня 2015 року №826/6307/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46870131>

В статье рассмотрены проблемные вопросы реализации народными депутатами Украины права на защиту интересов своих избирателей. Обосновано, что обращение в органы государственной власти (в том числе и судебных органов и учреждений) по поводу защиты законных прав и интересов избирателей является не только правом народных депутатов, но и их обязанностью.

In article problematic issues of realization by People's Deputies of Ukraine of a right of defense of interests of the voters are considered. It is proved that the appeal to public authorities (including judicial authorities and institutions) concerning protection of legitimate rights and interests of voters is not only the right of People's Deputies, but also their duty.

Стаття надійшла до редколегії 27.10.2016